



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS

Strasbourg, 3 décembre 2010

Public
GRECO RC-I/II (2010) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Rapport de Conformité sur la Fédération de Russie

Adopté par le GRECO
lors de sa 49^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le rapport des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints sur la Fédération de Russie, lors de sa 40^e réunion plénière (Strasbourg, 1er-5 décembre 2008). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2008) 2F) a été rendu public par le GRECO le 30 avril 2009.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la Fédération de Russie ont soumis, le 30 juin 2010, leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 40^e réunion plénière (1-5 décembre 2008), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, l'Autriche et "l'ex-République yougoslave de Macédoine" de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET, Chef d'unité, Direction du droit pénal, ministère fédéral de la Justice, au titre de l'Autriche et Mme Slagjana TASEVA, Professeure de droit pénal, doyenne de la faculté de droit, au titre de "l'ex-République yougoslave de Macédoine". Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le rapport de conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités russes en vue de se conformer aux recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation conjoint, le GRECO a adressé 26 recommandations à la Fédération de Russie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'établir une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption, sur la base du plan national anticorruption (PNAC), incluant les échelons fédéral, régional et local de la Fédération. Cette stratégie doit privilégier la prévention de la corruption et la transparence de l'administration publique et doit être attentive aux préoccupations de la société civile. Elle doit également prendre en compte l'ensemble des secteurs publics concernés et être accompagnée d'un calendrier de mise en œuvre réaliste et contraignant. La stratégie et le plan d'action doivent être largement diffusés afin que l'opinion publique prenne profondément conscience de la démarche et des mesures à prendre.*
7. Les autorités russes ont indiqué, en substance, que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (ci-après la Stratégie) et le Plan national anti-corruption (PNAC) pour 2010-2011 ont été adoptés par le décret présidentiel n° 460 du 13 avril 2010. Ces instruments couvrent les domaines dans lesquels les autorités entendent combattre la corruption, y compris aux niveaux fédéral, régional et local ainsi que l'application de la loi. Elles ont fait valoir que la Stratégie est un document de politique générale dont les dispositions visent à supprimer les principales causes de la corruption dans la société dans son ensemble et à répondre aux exigences spécifiques du PNAC. La Stratégie permet de poser les fondements juridiques d'une organisation moderne de lutte contre la corruption et prévoit des mesures pour assurer l'exécution des actes juridiques et des décisions managériales conformément aux prescriptions des autorités. La prévention de la corruption est, selon celles-ci, un principe essentiel de la Stratégie. Elles ont fait observer aussi

que la Stratégie insiste sur l'importance de permettre aux « organisations de la société civile » de participer à l'action anti-corruption ; améliorer l'efficacité des organes de l'exécutif fédéral, des autres organismes d'État, des organes de l'exécutif des sujets de la Fédération et des organes des collectivités locales autonomes dans la lutte contre la corruption ; améliorer le système d'enregistrement et de tenue des archives pour les biens publics et évaluer l'efficacité de leurs gestion et cessions ; améliorer les conditions, procédures et mécanismes d'appels d'offres de l'État et des collectivités ; améliorer la formation professionnelle des spécialistes dans le domaine de l'organisation de la prévention et de la neutralisation immédiate de la corruption ; rendre plus efficace la participation de la Fédération à la coopération internationale contre la corruption, y compris à l'élaboration d'une base organisationnelle pour lutter contre la corruption régionale, en apportant une aide aux autres États afin de former des spécialistes et étudier les causes, explications et conséquences de la corruption.

8. Les autorités ont souligné par ailleurs que le PNAC, instrument pour l'application concrète de la Stratégie, dresse méthodiquement une liste des différentes mesures anti-corruption, y compris des responsables chargés de leur exécution, dates butoirs et indicateurs des résultats attendus. Afin de mettre en œuvre la loi fédérale (n° 273-FZ du 25 décembre 2008) relative à la lutte contre la corruption, le PNAC contient un certain nombre de prescriptions à l'intention du Gouvernement de la Fédération, du Chef de l'Administration du Président de la Fédération, du président du Présidium du Conseil présidentiel d'action anti-corruption, du Procureur général, du ministère fédéral de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et du Service fédéral de sûreté, et précise le calendrier pour l'exécution des mesures pertinentes.
9. Le GRECO se félicite que le Président de la Fédération ait adopté la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (la Stratégie) en tant que document de politique générale traitant les causes de la corruption et posant les fondements de la lutte contre ce phénomène dans l'avenir. L'adoption du Plan national anti-corruption (PNAC) pour 2010-2011, qui comprend les diverses mesures contre la corruption, permet de mettre en œuvre la Stratégie. Ces instruments complémentaires qui abordent les multiples domaines de l'administration publique dans une optique large et à des niveaux différents, visent à renforcer les mesures de prévention et de répression de la corruption.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé de doter le nouveau Conseil présidentiel d'action anticorruption d'une représentation plus large afin de mieux refléter les intérêts des régions et ceux de la société civile.*
12. Les autorités russes ont signalé l'adoption, le 31 mars 2010, du décret présidentiel (n° 396) sur la réforme du Conseil présidentiel d'action anticorruption et du Présidium de ce Conseil, qui modifie le décret présidentiel (n° 815) du 19 mai 2008, afin d'élargir la composition du Conseil. Les autorités ont fait valoir que le Conseil, dans sa nouvelle composition, comprend dorénavant des représentants de premier plan des secteurs public et scientifique, venus de différentes régions de Russie (la quasi-totalité des circonscriptions fédérales est représentée) et plusieurs organisations non gouvernementales. Les personnalités suivantes ont rejoint le Présidium du Conseil : un membre de la Chambre publique de la République Sakha (Yakoutie) ; un membre de la Chambre publique de la région de Koursk ; un directeur de division de l'Académie des sciences de Russie,

le directeur de l'Institut de philosophie et de droit de la section de l'Oural (région de Sverdlovsk) ; un membre correspondant de l'Académie des sciences de Russie, docteur en sciences juridiques et un docteur en sciences économiques. Les autorités ont également fait valoir qu'en vertu du Décret du Président de la Fédération de Russie n° 1336 en date du 4 novembre 2010, le Maire de Moscou a été intégré en tant que membre au Conseil présidentiel et à son Présidium.

13. Les autorités font en outre valoir qu'un Groupe de travail sur la coopération avec des représentants de la société civile a été constitué sous la tutelle du Présidium du Conseil d'action anticorruption (selon le procès-verbal n° 3 d'une réunion du Conseil le 6 avril 2010) avec les représentants suivants : le Chef du Centre de la région de la Volga pour la lutte contre l'extrémisme et la corruption ; le Président de la Commission pour l'éducation à la lutte contre la corruption et la diffusion de la politique de lutte contre la corruption du Conseil de la République pour la République du Tatarstan ; un membre de la Chambre publique de la Fédération de Russie ; le Président du Conseil d'administration du Fonds à but non lucratif « *l'institution des démocraties et la coopération* », le Président du Conseil de l'organisation publique de toutes les Russies "Société Civile" ; le Vice-Président de la Cour des Comptes (qui a également publié notamment des articles sur la corruption) ; le Président du Fonds « *Centre pour les Technologies politiques* » (qui a également publié notamment des articles sur la corruption).
14. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de ce que les autorités russes aient élargi la composition du Conseil présidentiel, qui inclut à présent une représentation régionale plus large ainsi que des représentants de plusieurs disciplines universitaires et d'organisations non gouvernementales, telles que définies en droit interne, autrement dit des membres de la Chambre publique de la Fédération de Russie. Le GRECO note en outre que la représentation de la société civile est possible également par le biais d'un groupe de travail dont le but est de transmettre l'apport de la société civile au Conseil. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Russie a traité tous les composants de la recommandation actuelle. Cela étant dit, il semble cependant que la composition actuelle du Conseil présidentiel ou du groupe de travail pourrait être étoffée par un apport supplémentaire de la société civile issue d'autres organisations non gouvernementales participant à la lutte contre la corruption, et de préférence ayant aussi une expérience internationale. Dans ce contexte, le GRECO a été informé par les autorités russes que Transparency International, qui n'est représentée ni au Conseil présidentiel ni dans le groupe de travail, participe cependant aux travaux d'une autre commission sous la direction de l'Administration du Président de la Fédération de Russie, chargée des questions de transparence.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé de mettre au point des dispositifs pour le suivi global, objectif et permanent de l'impact des mesures mises en place sur les différents secteurs concernés, y compris de l'évolution dans le temps des niveaux de corruption. La société civile doit pouvoir être mise en capacité de participer et d'exprimer son point de vue sur les résultats d'un tel suivi. .*
17. Les autorités russes ont fait savoir que le Présidium du Conseil présidentiel d'action anticorruption a jugé utile de réaliser une étude sociologique en 2010-2011 afin d'avoir un suivi de la situation en ce qui concerne la corruption dans la Fédération, d'en évaluer le niveau actuel et l'organisation ainsi que l'efficacité des mesures prises dans ce domaine (réunion du 4 mars 2010, paragraphe 2, Protocole n° 3). Par conséquent, il est prévu dans le PNAC pour 2010-2011

que le Gouvernement de la Fédération effectue une étude sociologique de plusieurs couches de la société dans différentes régions du pays, qui devrait permettre de mesurer le niveau de corruption dans l'ensemble de la Fédération ainsi que l'efficacité des mesures prises pour la combattre, en étant particulièrement attentif aux points de vue exprimés sur la question par les représentants de la société civile (alinéa "c", paragraphe 2 du PNAC pour 2010-2011), autrement dit le Groupe de travail sur la coopération avec des représentants de la société civile.

18. De plus, les autorités ont fait savoir que le département des questions concernant la fonction publique et le département de contrôle auprès du Président de la Fédération ont été chargés d'assurer un suivi méthodique de l'exécution des mesures anti-corruption entreprises dans le cadre des activités du Conseil présidentiel d'action anticorruption, et d'informer le président de ce Conseil deux fois par an des résultats. En outre, le ministère de la Justice a été mandaté pour piloter le suivi de l'application des lois afin de mesurer leur efficacité dans la lutte contre la corruption et d'informer le président du Conseil présidentiel d'action anticorruption sur cette évaluation avant décembre 2010 au plus tard. Un service spécial, le département chargé de la rédaction des lois et du suivi de leur application (mise en œuvre), a été créé à cet effet au sein du ministère de la Justice. Les autorités indiquent qu'un premier bilan de l'efficacité des agences répressives a eu lieu. En outre, une co-entreprise a été instaurée entre le ministère de la Justice, son homologue du Développement économique et le Service du président de la Fédération de Russie sur l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption prises dans les différents sujets de la Fédération. Les autorités travaillent actuellement à finaliser les résultats d'une étude basée sur un questionnaire élaboré par le ministère de la Justice et celui du développement économique adressé aux citoyens, aux représentants des partis politiques, d'associations publiques, d'institutions de la société civile (notamment les avocats et notaires) et à la communauté scientifique. L'organisation non-gouvernementale Fonds social de toutes les Russies « Opinion publique » a joué un rôle essentiel dans cette tâche, qui lui avait été confiée par le Gouvernement. L'étude a porté sur 70 circonscriptions, représentant l'ensemble des districts fédéraux de la Fédération de Russie. Selon les autorités, les résultats de l'enquête permettent d'évaluer la situation de la corruption en Fédération de Russie, en particulier pour ce qui est de l'interaction des citoyens avec les pouvoirs publics. De plus, les autorités font savoir qu'il a été décidé également de mener une évaluation des questions de corruption dans les secteurs des entreprises et de ses interactions avec les fonctions étatiques et l'efficacité en matière de services publics, d'application de la loi etc. Les autorités précisent également que le ministère du Développement économique est chargé de suivre régulièrement la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption au niveau des services. Enfin, le Présidium du Conseil présidentiel a décidé que le Service de contrôle, avec le Service du Président de la Fédération de Russie, doivent contrôler la mise en œuvre des décisions du Présidium et faire rapport trimestriellement.
19. Le GRECO rappelle l'évaluation qui figure dans le rapport (paragraphe 59) selon laquelle il est difficile de suivre et d'évaluer la mise en œuvre, dans la Fédération de Russie, d'un nombre impressionnant d'initiatives en faveur de la lutte contre la corruption, en particulier, le nombre d'actes et de règles juridiques adoptés à cette même fin ; il semblerait que de multiples initiatives nouvelles continuent d'être lancées dans ce domaine eu égard, notamment, aux mesures prévues dans le PNAC. Le GRECO répète aussi sa position initiale selon laquelle différents outils sont nécessaires pour évaluer de manière pertinente les incidences réelles des diverses mesures et que ces mesures ne peuvent être évaluées avant d'avoir été pleinement mises en œuvre (paragraphe 59). Le GRECO se félicite par conséquent que le Conseil présidentiel d'action anticorruption et son Présidium ont mis en place différents cadres institutionnels pour suivre les mesures anticorruption et leur impact possible. Il note en particulier que certaines institutions

d'État ont été associées au processus avec une organisation non-gouvernementale (« Fonds social de toutes les Russies Opinion publique ») et qu'il est prévu de prendre en compte l'apport du Groupe de travail sur la coopération avec des représentations de la société civile, dans le cadre du Conseil présidentiel. Le GRECO souhaite souligner que, dans ces circonstances, l'évaluation des mesures prises par les organismes d'État aurait intérêt à être réalisée de manière aussi neutre que possible de l'État, afin de gagner la confiance de l'opinion publique. Cette indépendance peut être obtenue en y associant une large fraction de la société civile. Le GRECO se réjouit de la mise en place d'un système global de suivi, mais, dans le droit fil de la conclusion concernant la Recommandation iii, le GRECO encourage la Fédération de Russie à poursuivre ses efforts afin d'élargir autant que possible le suivi et prendre en compte les points de vue exprimés par la société civile en faisant participer, notamment, ses représentants spécialisés dans les questions de lutte contre la corruption. Le GRECO note par ailleurs que cette participation peut prendre différentes formes et couvrir divers types de coopération et ne doit pas nécessairement impliquer la pleine participation aux travaux de structures gouvernementales.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé de réviser le système des procédures administrative et pénale afin de poser fermement le principe en vertu duquel il convient de traiter les faits de corruption comme des délits relevant du pénal.*
22. Les autorités russes ont signalé que l'article 1 de la loi fédérale (n° 273-FZ) relative à la lutte contre la corruption, adoptée le 25 décembre 2008, définit la corruption comme *l'abus de fonction officielle, le fait de verser ou recevoir un pot-de-vin, l'abus de pouvoir, la corruption commerciale passive ou toute autre exercice illicite contraire aux intérêts légaux de la société et de l'État, par une personne dans l'exercice de ses fonctions officielles en vue de tirer un bénéfice ou des avantages sous forme d'argent, d'objets de valeur, d'autres biens et services à caractère matériel, d'autres droits de propriété pour son compte propre ou pour celui de tierces personnes, la promesse illégale, par d'autres personnes, de tels avantages à la personne susmentionnée ainsi que la commission des actes susmentionnés pour le compte ou dans l'intérêt d'une personne morale.* Les autorités ont indiqué que cette définition englobe les dispositions relatives à la corruption figurant dans certains articles du Code pénal, à savoir qu'elle recense les actes pour lesquels la responsabilité pénale est établie par la législation de la Fédération.
23. Les autorités ont fait savoir, par ailleurs, que la seule forme d'infraction de corruption pour laquelle la législation fédérale prévoit la responsabilité administrative est la « récompense illicite » (compensation) provenant d'une personne morale, conformément à l'article 19.28 du Code des infractions administratives de la Fédération (CIA) et que, seule une personne morale peut être l'objet d'une telle infraction. Cet article établit la responsabilité administrative en cas de transfert illicite à un agent public ou à une personne exerçant des fonctions de dirigeant dans une organisation commerciale ou autre, pour le compte ou dans l'intérêt d'une personne morale, d'argent, de valeurs, d'autres biens et de fourniture de services en contrepartie d'une action (ou omission) accomplie dans l'intérêt de la personne morale par un agent public ou une personne exerçant des fonctions de dirigeant dans une organisation commerciale ou autre, en relation avec ses activités officielles. Les autorités font valoir que, conformément à l'article 13 de la Loi sur la lutte contre la corruption, quiconque se rend coupable d'un délit de corruption est passible de poursuites pénales, mais aussi administratives et civiles et peut voir sa responsabilité engagée

pour faits de corruption. Toutefois, la définition donnée par la Loi sur la lutte contre la corruption « commence par présumer les actes illégaux pour lesquels la responsabilité pénale est établie », aux dires des autorités. Les délits visés par le Code pénal sont l'abus de fonction officielle (article 285 CC), le fait de donner un pot-de-vin (article 291 CC), de recevoir un pot-de-vin (article 290 CC), l'abus de pouvoir (article 201 CC) et le cadeau commercial (article 291 CC), toujours selon les autorités. Ces dernières précisent qu'il n'existe pas de liste spécifiquement arrêtée de délits de corruption, de délits administratifs et délits susceptibles de mesures disciplinaires dans la législation, ce qui a abouti à une certaine incertitude en pratique pour les organes répressifs. Pour y remédier, une liste des délits de corruption a été dressée par instructions du Procureur Général en 1986 (n° 187/86) et du ministère de l'Intérieur en 2010 (n°2). Cette liste compte 38 délits. De plus, une liste non officielle de délits de corruption aux fins administratives, comportant 11 délits, a été dressée après l'adoption de la Loi de 2008 sur la lutte contre la corruption. Enfin, les autorités ont présenté un tableau complet faisant le rapprochement entre les délits de corruption visés par le Code pénal et les délits de corruption au sens administratif, précisant de surcroît en fin de tableau qu'actuellement « *les affaires de corruption sont considérées essentiellement comme des affaires pénales* ».

24. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle la description figurant dans le rapport d'évaluation (paragraphe 46) : *« Constituent des infractions administratives de corruption les violations de la loi attentatoires aux droits des citoyens, en particulier lors de la préparation et de la tenue de scrutins électoraux et de référendums (articles 5.2, 5.5-5.13, 5.15-5.25 du CIA) et autres violations commises par des agents d'organismes ou d'établissements publics, par des agents d'organisations commerciales et autres et les détournements de fonds mineurs (article 7.27 du CIA) ; les restrictions à la liberté du commerce (article 14.9 du CIA) ; l'utilisation abusive de ressources budgétaires (article 15.14 du CIA) ; l'utilisation d'informations internes sur les marchés boursiers (article 15.21 du CIA) et le non-respect des règles d'examen des demandes de nature foncière (concernant des terrains et pièces d'eau) (article 19.9 du CIA) »*. La plupart de ces délits ne figurent pas dans le tableau susmentionné. De plus, le GRECO rappelle que, dans l'analyse du Rapport d'évaluation (paragraphe 61), « *il apparaît que la situation actuelle confère aux autorités des pouvoirs discrétionnaires plutôt vastes pour décider de la procédure à suivre au cas par cas et qu'il existe une zone « grise » de chevauchement entre les deux systèmes* » ... « *ce qui ouvre la porte à des manipulations possibles* ». C'est à la lumière de ces remarques que la recommandation actuelle a été adoptée. Le GRECO note que les autorités ont fourni des explications valables concernant la complexité du système actuel et que les documents communiqués peuvent aider à mieux comprendre la coexistence des procédures administrative et pénale pour traiter des faits de corruption. Les informations communiquées peuvent de plus servir de lignes directrices « douces » pour donner la priorité aux poursuites pénales des délits de corruption, en revanche, elles ne peuvent pas être vues comme autre chose que des préparations pour un examen du système de procédures administrative et pénale. Le GRECO ne souscrit pas à la position selon laquelle la mesure légale signalée, autrement dit la définition générale de la corruption figurant dans la Loi de 2008 sur la lutte contre la corruption, peut avoir un effet décisif sur la sélection des procédures pénale ou administrative. En conséquence, rien ne change en ce qui concerne le problème soulevé dans le rapport d'Évaluation (paragraphe 61) selon lequel l'existence de deux procédures parallèles pour les délits de corruption ouvre des possibilités de manipulation pour, par exemple, échapper à la justice, même si en théorie le processus de justice pénale doit se voir accorder la priorité.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des lignes directrices précises relatives à la répartition des affaires de corruption entre les différents départements/services répressifs.*
27. Les autorités russes ont fait savoir que le Bureau du Procureur général de la Fédération avait préparé un projet d'amendement à l'article 151 du Code fédéral de procédure pénale (CPP) en vertu duquel la responsabilité d'enquêter sur les affaires de corruption relevant du pénal doit être dévolue au service de recherche du Comité d'investigation placé sous l'autorité du Bureau du Procureur général de la Fédération, à l'exception des affaires qui comportent des indices de l'existence d'un délit (*corpus delicti*), prévu par l'article 290 du Code pénal fédéral (recevoir un pot de vin) et l'article 291 du même Code (verser un pot de vin), découverts au cours de l'enquête sur d'autres délits, ouverte en application d'autres articles du Code pénal de la Fédération. Dans de telles affaires, les agents des services du ministère de l'Intérieur doivent effectuer un complément d'enquête. Toutefois, ces projets de modifications législatives ont dû être différés et réexaminés à la lumière de réformes plus récentes liées aux organes chargés des enquêtes, notamment pour transférer le Comité d'investigation, jusque-là sous l'autorité du Bureau du Procureur Général, pour en faire le Comité d'investigation de la Fédération de Russie, et le séparer de ce fait du Ministère Public. Le GRECO a été informé, au moment de l'adoption du présent rapport, que le projet de loi (431376-5) sur le « Comité d'investigation de la Fédération de Russie » et le projet de loi (431372-5) sur « les modifications à certaines lois constitutionnelles fédérales du fait des améliorations apportées aux activités des organismes d'enquête » avaient l'un et l'autre passé la deuxième lecture à la Douma d'État le 29 novembre 2010. D'autres changements sont attendus concernant les organes de l'intérieur et un projet de loi sur la Police est actuellement devant la Douma d'État.
28. Les autorités ont aussi mentionné l'ordonnance conjointe du Bureau du Procureur général et du ministère de l'Intérieur (adoptée le 30 avril 2010) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, qui fournit une liste d'actes criminels pouvant être imputés à la corruption s'ils remplissent un nombre de critères différents comme la présence d'éléments constitutifs d'un acte criminel passible de sanction, un lien entre l'acte et les activités officielles du contrevenant etc. Cet instrument d'organisation et de répartition des affaires est jugé nécessaire par les autorités pour établir des statistiques fiables et des indicateurs sur le dépistage, l'instruction et l'examen des délits de cette catégorie.
29. Le GRECO note que la nouvelle législation concernant l'établissement du Comité d'investigation, relevant directement de l'Exécutif, autrement dit en-dehors des structures du Parquet, centralisera, en tant que règle principale, les enquêtes sur les délits (y compris de corruption) en une institution unique. Avant cela, le Bureau du Procureur général avait mis en route un projet de loi sur l'attribution des affaires de corruption aux autorités répressives compétentes, toutefois, à la lumière de ces toutes récentes réformes concernant le Comité d'investigation, selon les autorités, d'autres projets de textes de loi méritent un complément d'examen. Le GRECO souhaite néanmoins insister sur la nécessité de définir des critères objectifs pour l'attribution des affaires de corruption à d'autres autorités compétentes, comme le Service des Poursuites, la Police ainsi que le Service fédéral de sûreté (SFS). Aucune version finale des projets d'amendements au CPP n'a encore été adoptée. Pour ce qui est de l'accord conjoint entre le Bureau du Procureur général et du ministère de l'Intérieur, le GRECO est d'avis que cela concerne davantage l'élaboration de critères à des fins statistiques qui, bien qu'utile, n'est pas vraiment pertinente pour la répartition des affaires de corruption entre les différents services chargés de faire appliquer la loi. Toutefois, la législation récemment adoptée concernant le

Comité d'investigation devrait sans aucun doute avoir un impact considérable sur l'affectation par principe des affaires pénales, y compris la corruption, à cet organisme unique. La mise en œuvre de cette réforme ainsi que la nécessité éventuelle de dispositions réglementaires supplémentaires sur l'affectation des affaires de corruption sont encore à l'étude. De plus, il semblerait important de lier des mesures supplémentaires dans ce contexte aux mesures signalées au titre de la recommandation vi, en particulier pour ce qui est du rôle de coordination donné au Bureau du procureur général.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO a recommandé de continuer à renforcer la coordination entre les différents services répressifs chargés des enquêtes sur la corruption et d'examiner l'opportunité de créer un mécanisme d'assistance centralisé, pour soutenir les différents services répressifs menant des enquêtes sur des affaires de corruption.*
32. Les autorités russes ont indiqué que la loi fédérale (n° 273-FZ) du 25 décembre 2008 relative à la lutte contre la corruption stipule, à l'alinéa 6 de son article 5, que le Procureur général et les Procureurs qui lui sont subordonnés coordonnent, dans leurs domaines de compétence respectifs, les activités des services du ministère de l'Intérieur, des organes du Service fédéral de sûreté, des Services des Douanes de la Fédération et des autres instances chargées de combattre la corruption. En outre, le Plan national anticorruption (PNAC) pour 2010-2011 enjoint le Procureur général d'envisager sérieusement la possibilité d'organiser des réunions de coordination, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi fédérale (n°2202-1 de 1992) relative aux services du Ministère public, en vertu desquelles le Procureur général et les Procureurs qui lui sont subordonnés doivent assurer ce même type de coordination pour chaque délit.
33. Les autorités ont signalé en outre que, conformément à l'ordonnance (n°196) du 1^{er} octobre 2008, du Procureur général visant à améliorer l'organisation de la supervision du Procureur sur l'exécution des lois relatives à la lutte contre la corruption, des groupes de travail permanents réunissant différents départements ont été créés au sein du Bureau des Procureurs des sujets de la Fédération, du Bureau des Procureurs des villes et des districts, des Procureurs militaires et autres Procureurs spécialisés. Les services répressifs chargés de combattre la corruption (ministère de l'Intérieur), les organes de contrôle et de supervision sont également représentés dans ces groupes. Qui plus est, le 6 février 2009, le Procureur général a adopté et diffusé un rapport statistique (ordonnance n° 31) contenant des données sur la supervision de l'exécution des lois anti-corruption et les résultats des enquêtes sur les affaires de corruption. Selon ce rapport, en 2009, les services du Bureau du Procureur ont animé au total 3 724 réunions de coordination entre les responsables des services répressifs, en relation avec les affaires de corruption et examiné 4 367 questions ; 4 521 réunions entre départements ont été organisées sur ces questions et 4 634 réunions de mise en œuvre ont été tenues avec la participation des responsables du Bureau du Procureur et des organes chargés de faire respecter la loi. Par ailleurs, 2 321 mesures conjointes ont été prises afin de prévenir et mettre à jour les délits de corruption.
34. Les autorités ont aussi indiqué que, conformément à une décision (ordonnance n° 1) de septembre 2008 des responsables des divers organes chargés de faire respecter la loi, l'Académie du Bureau du Procureur général (en qualité de coordonnateur), les instituts

d'enseignement du ministère de l'Intérieur, le Service fédéral de sûreté, le Service fédéral de contrôle du trafic des stupéfiants et l'Administration fédérale des Douanes ont examiné conjointement les questions liées à la lutte contre la corruption et élaboré, dans ce cadre, des propositions pour mieux coordonner les enquêtes sur les affaires de corruption, conformément aux grandes orientations définies dans le PNAC. Les autorités ont souligné que la législation et le PNAC ont eu pour effet d'obliger les responsables de Bureau du Procureur, à tous les niveaux, à tenir des réunions de concertation régulières avec les organes répressifs sur les problèmes les plus graves d'application et d'exécution de la loi. Le 6 octobre 2009, le Bureau du Procureur général a organisé une réunion de coordination des responsables de ces organes où les participants ont examiné la mise en œuvre du PNAC en faisant, notamment, le point sur la coopération et les interactions entre les services du Bureau du Procureur et d'autres instances répressives lors de l'instruction d'un délit. Il a été conclu, entre autres, que des mesures de coordination supplémentaires devaient être prises.

35. En rapport avec la deuxième moitié de la recommandation, les autorités russes ont signalé que, dans le cadre du groupe de travail inter-départements mentionné plus haut, coordonné par le Bureau du Procureur général de la Fédération, les Procureurs subordonnés informent régulièrement (tous les trimestres) le Bureau des résultats de leurs travaux. Cet échange d'informations opérationnelles sur les actions anti-corruption entre les organes de l'exécutif et de l'administration, des collectivités locales ainsi que des institutions spécialisées est centralisé au Bureau du Procureur général. Le PNAC charge aussi le Procureur général d'informer, chaque année, le Conseil présidentiel d'action anticorruption des résultats de cette mission de coordination.
36. Le GRECO prend note des initiatives qui ont été lancées afin de renforcer la coordination entre les divers organes chargés de faire respecter la loi en Russie. Il apprend avec intérêt que le Plan national anti-corruption (PNAC), en tant que point de départ, renferme des prescriptions claires à cet effet et que le Bureau du Procureur général joue un rôle central de coordination. Plusieurs règlements et directives ont été émis et un certain nombre de réunions entre les services concernés ont aussi été tenues. Le GRECO comprend que ce processus, eu égard à la taille du pays et au grand nombre de services répressifs concernés, constitue une tâche immense qui nécessitera beaucoup de temps pour porter tous ses fruits. Les structures établies doivent toutefois être évaluées après avoir fonctionné pendant un certain temps. Au stade actuel, le GRECO considère que les mesures dont il a été fait état, peuvent renforcer la coordination entre les divers organes chargés de faire respecter la loi. Il découle aussi des informations fournies que les autorités ont, non seulement examiné l'intérêt de mettre au point un mécanisme de soutien centralisé mais aussi entrepris d'étudier un système centralisé de déclaration, qui pourrait, à l'avenir, être transformé en dispositif de soutien pour les organes chargés de faire respecter la loi. Toutefois, ces mesures doivent être affinées à la lumière de l'établissement récent du Comité d'investigation (voir recommandation v).
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO a recommandé de renforcer l'indépendance opérationnelle des organes chargés de faire respecter la loi et de leur personnel d'enquête, régir cette indépendance par des contrôles et des contrepoids adaptés basés sur les principes de l'État de droit, et améliorer les conditions matérielles de travail des agents des organes chargés de faire respecter la loi.*

39. Les autorités russes ont souligné que l'indépendance opérationnelle des organes d'investigation et de leur personnel d'enquête a été prévue par une réforme lancée fin 2007, visant en substance à séparer l'enquête de la supervision dont elle fait l'objet, comme l'exerçaient à cette époque les services du Bureau du Procureur. Selon les modifications apportées par la loi fédérale (n° 87-FZ) du 5 juin 2007 au Code de procédure pénale et à la loi fédérale relative au Bureau du Procureur général de Russie, entrée en vigueur le 7 septembre 2007, il est prévu de créer des départements distincts au sein des organes chargés de faire respecter la loi, dotés d'une organisation, de structures et de personnels autonomes et indépendants en matière de procédure, vis-à-vis des services du Bureau du Procureur et d'autres organes chargés de faire respecter la loi. Au lieu de cela, la mission de supervision a été dévolue au Comité d'investigation placé sous l'autorité du Bureau du Procureur. (Toutefois, le Comité d'investigation a été, en 2010, séparé du Bureau du Procureur, selon les autorités – voir recommandation v). Les autorités ont indiqué par ailleurs qu'une structure semblable a été créée pour les Comités d'investigation relevant du ministère de l'Intérieur de la Fédération, formés en vertu de l'ordonnance (n° 1422) du 23 novembre 1998 du Président de la Fédération visant à mesurer l'amélioration de l'organisation des enquêtes préliminaires dans le dispositif du ministère de l'Intérieur de Russie. Pour renforcer l'indépendance fonctionnelle des services d'enquête préliminaires, le responsable du Comité d'investigation relevant du ministère de l'Intérieur a été élevé au rang de vice-ministre de l'Intérieur (1998).
40. En ce qui concerne les mesures prises à la suite de l'adoption du rapport d'évaluation, les autorités ont souligné que la question du relèvement des salaires et des avantages des agents de la milice en matière de logement afin d'accroître leur indépendance, a été examinée en 2009/2010. En conséquence, conformément à l'ordonnance n° 208 du 18 février 2010, du Président de la Fédération sur la réforme du ministère de l'Intérieur, le gouvernement est chargé d'étudier l'affectation de dotations budgétaires supplémentaires au ministère de l'Intérieur de la Fédération pour augmenter les salaires des agents et constituer un fonds spécialisé pour le logement dans le cadre de l'exécution du budget fédéral 2010.
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation (Rapport d'Évaluation, paragraphe 144) s'explique essentiellement par le fait que, dans un système hiérarchique rigide où le personnel des organes chargés de faire respecter la loi jouit d'une indépendance opérationnelle limitée, le système risque d'exercer une influence indue de l'intérieur. Par conséquent, il conclut qu'un encadrement hiérarchique strict au sein du système visant à prévenir toute influence indue venue de l'extérieur, doit être contrebalancé par une indépendance opérationnelle adéquate du personnel chargé d'enquêter sur les affaires de corruption et des services correspondants, associée à une dose satisfaisante de responsabilisation personnelle. Ce dont les autorités russes ont fait état, concerne notamment la structure d'organisation des comités d'investigation en tant qu'organes de surveillance des services opérationnels d'enquête. Le dispositif des comités d'investigation existait déjà bien avant la visite en Russie et son organisation est aussi présentée dans le rapport d'évaluation. Les mesures prises sous l'effet de la recommandation actuelle portent sur les conditions matérielles du personnel des organes chargés de faire respecter la loi, comme les rémunérations et avantages liés à leurs fonctions. Le GRECO reconnaît que des bas salaires et de mauvaises conditions de travail sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur l'indépendance des agents et qu'une amélioration à cet égard pourrait contribuer à les rendre plus autonomes. Cependant, les réformes lancées en sont encore au stade de préparation. Par ailleurs, le GRECO note qu'aucune mesure ne semble avoir été prise en ce qui concerne l'organisation et les modalités de travail au sein des organes chargés de faire respecter la loi, ce qui renforcerait l'indépendance opérationnelle du personnel d'enquête, ou sa responsabilisation. Par conséquent, le GRECO invite les autorités russes à poursuivre leur travail avec rigueur afin

d'accroître l'indépendance opérationnelle et la responsabilisation des agents des organes chargés de faire respecter la loi. Ces mesures aussi doivent être affinées à la lumière de l'établissement récent du Comité d'investigation (voir recommandation v).

42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

43. *Le GRECO a recommandé d'établir une procédure de recrutement des Procureurs à tous les niveaux basée sur des critères objectifs.*

44. Les autorités russes ont mentionné l'article 40 de la loi fédérale (n° 2202-1) du 17 janvier 1992 relative au Ministère public de la Fédération, qui dresse la liste des conditions à remplir par les candidats pour devenir Procureurs, sur la base de critères objectifs, à savoir être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur (diplôme de troisième cycle, master spécialisé ou master en droit d'une université) homologué par l'État ; le candidat doit avoir la citoyenneté russe ; il ne doit pas avoir fait l'objet d'une décision de justice visant à limiter en tout ou en partie sa capacité, à le priver du droit d'occuper un poste dans la fonction publique ; il ne doit pas avoir été condamné pour une infraction ni avoir une maladie qui l'empêchera d'exercer ses activités officielles. Les autorités ont ajouté que le caractère objectif des conditions requises mentionnées plus haut, dépend de l'examen préalable des documents ou renseignements officiels fournis par les services autorisés de l'État ou leurs représentants. La décision que le candidat possède les qualités professionnelles et morales voulues peut aussi être prise sur la base d'informations objectives et non orientées obtenues auprès des services autorisés de l'État ou de responsables publics ainsi que de tests psychologiques. Par ailleurs, afin de mettre en œuvre cette recommandation particulière, le 9 novembre 2009, le Procureur général de la Fédération a ordonné aux services de ressources humaines du Parquet et des institutions publiques d'enregistrer les qualifications personnelles de tous leurs employés et postulants (ordonnance n° 983-k). L'ordonnance a aussi arrêté la liste des documents à soumettre par le candidat aux Parquet et institutions publiques, lors du processus de recrutement. Les autorités ajoutent que, pour former des procureurs très qualifiés, le Procureur général a publié en 2010 une ordonnance (n° 316) relative à l'organisation de la remise à niveau du personnel du ministère public et que cette ordonnance entraîne qu'une formation de remise à niveau sera exigée de tous les candidats souhaitant être nommés sur des postes. De plus, les autorités précisent que des procédures de compétition sont déjà appliquées pour la sélection de candidats dans les structures de lutte contre la corruption, et qu'elles seront élargies à toutes les fonctions à l'avenir.

45. Le GRECO note que dans les circonstances de l'actuelle recommandation, telles que décrites dans le rapport d'évaluation (paragraphe 145), les Procureurs de la Fédération ne sont pas recrutés par concours et que certains substituts des Procureurs aux niveaux des villes ou des districts sont recrutés parmi des étudiants n'ayant même pas terminé leurs études universitaires. Le GRECO est d'avis que cette situation mérite un examen approfondi afin de garantir que, seules les personnes aux qualifications établies sur la base de critères objectifs, soient admises au sein du Ministère public. Il note que les autorités russes, se référant à la loi de 1992 sur le Ministère public, ont pris certaines mesures générales pour améliorer le recrutement/la promotion de personnes qualifiées en axant le recrutement sur des critères objectifs ainsi que sur des réglementations adoptées clarifiant la nature des documents à soumettre par le candidat et l'obligation de présenter ces documents pour enregistrement par les autorités. Ces mesures semblent offrir les garde-fous nécessaires pour garantir l'objectivité des recrutements et leur contrôle. Le GRECO convient que ces mesures vont à tout le moins dans le bon sens pour pallier

la situation décrite dans le rapport d'évaluation, où des personnes incomplètement qualifiées sont recrutées au sein du Ministère public.

46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO a recommandé que le principe de l'indépendance judiciaire, tel que prévu dans la Constitution et la législation russes, soit renforcé dans la pratique, notamment en ce qui concerne les procédures de recrutement/promotion et l'exercice des fonctions judiciaires.*
48. Les autorités russes ont mentionné la loi fédérale (n° 3132-1) de 1992 relative au statut de la magistrature, qui contient un certain nombre de garde-fous garantissant l'indépendance de la justice, notamment, en ce qui concerne la nomination des juges ; la publication des postes de juges ; la sélection des candidats par concours ; la nomination après que le postulant ait fait acte de candidature, et le jury de qualification composé de juges et de représentants du public, donné son accord ; le droit de contester une nomination. Les autorités ont aussi évoqué le fait que l'indépendance de la justice est inscrite dans la loi relative au statut de la magistrature et qu'elle donne lieu à des sanctions. Elles ont souligné d'autre part que les juges bénéficient d'avantages matériels et de la sécurité sociale correspondant à leur statut aux fins de garantir leur indépendance.
49. Par ailleurs, les autorités ont signalé des éléments nouveaux dans la législation qui découlent de l'adoption de la loi relative à la lutte contre la corruption et de la loi portant amendement à certains actes juridiques (du 25 décembre 2008, n° 274-FZ). Cette dernière loi modifie, entre autre, la loi de 1992 relative au statut de la magistrature et, notamment, les questions de renforcement de la spécificité des obligations qui s'imposent aux juges telles que les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêt (article 3) et les conditions de qualification des candidats au poste de juge (article 4), l'ordonnance sur la sélection des candidats au poste de juge (article 5), l'ordonnance sur l'autorité des juges (habilitation - article 6), l'ordonnance sur la déclaration des revenus et des biens du juge (article 8.1). Par ailleurs, conformément à la Loi n° 157-FZ du 17 juillet 2009, qui modifie également la Loi sur le statut des juges, la durée maximum (3 ans) de la nomination initiale des juges fédéraux a été supprimée. Cet amendement prévoit donc que la nomination initiale de ces juges est à durée indéterminée afin d'élargir l'application de la règle visant à renforcer la sécurité de l'emploi des juges en tant que garantie de leur indépendance. En outre, pour ce qui est des juges à la Cour Suprême et à la haute Cour de commerce, ils sont nommés par le Conseil de la Fédération (Parlement), comme avant, à la suite de nominations du Président de la Fédération de Russie, comme avant, même si le Président doit maintenant être consulté par les Présidents de ces deux Cours (et non plus par le Comité présidentiel, comme c'était le cas auparavant).
50. Les autorités ont aussi signalé l'adoption, le 9 novembre 2009, de la loi constitutionnelle fédérale (n° 4-FKZ) en vue de créer un organe spécial, à savoir le Conseil de discipline des magistrats, composé uniquement de juges de la Cour suprême et de la Haute Cour d'arbitrage de la Fédération (comprenant trois juges chacune). Le Conseil de discipline des magistrats est un organe judiciaire qui examine les cas de contestation des décisions du collège supérieur de qualification des juges de la Fédération et des jurys de qualification des juges des sujets de la Fédération concernant la révocation anticipée pour faute. Après examen des plaintes et des candidatures, le Conseil de discipline prend la décision finale motivée de confirmer ou de casser

la décision du jury. Le 4 février 2010, le plenum de la Cour suprême et de la Haute Cour d'arbitrage ont adopté le règlement intérieur (n°3/2) du Conseil de discipline des magistrats.

51. Enfin, les autorités russes ont fait savoir que le Président de la Fédération, conformément à l'instruction (n° Pr-2801) du 31 décembre 2008, a pris un certain nombre de mesures relatives au système judiciaire, dont l'actualisation de la loi fédérale sur la justice. Cela fait suite à la demande de réparation de la Cour constitutionnelle, du 25 janvier 2001, concernant la réparation des préjudices causés par l'État dans le cadre de poursuites judiciaires illégales (contre un juge) en application du Code civil. Le traitement des fonctionnaires de justice devait aussi être relevé.
52. Le GRECO rappelle la déclaration figurant dans le rapport d'évaluation : *“Malgré la mise en place du cadre constitutionnel et législatif de la justice et de garanties destinées à assurer l'indépendance des juges, il semble que les agents et les représentants de la société civile russes s'accordent à penser que la corruption et l'influence indue sont largement répandues dans le système judiciaire.”* (paragraphe 147). Il y est également indiqué qu'il ne suffit pas que l'indépendance de la justice soit inscrite dans la Constitution et la loi, mais que ces principes doivent être rigoureusement mis en œuvre dans la pratique. (paragraphe 148). Le rapport d'évaluation se focalise notamment sur le processus de nomination des juges où le pouvoir exécutif semble exercer une influence excessive, pour plusieurs raisons qui sont expliquées dans le rapport (paragraphe 149). L'autre domaine de préoccupation est que la formation de la pratique judiciaire n'a pas été exempte d'influence venue d'autres sphères ; le Plenum de la Cour suprême qui, entre autres choses, définit la pratique judiciaire, est non seulement composé de juges de la Cour suprême mais aussi de représentants du Procureur général et du ministère de la Justice (sans droit de vote, cependant, comme l'avait relevé le Rapport d'Évaluation).
53. Le GRECO prend note des informations données par les autorités russes et justifiées dans les nouveaux textes de loi communiqués. Il se félicite de la suppression de la durée maximum de 3 ans pour la nomination initiale des juges, au titre des mesures visant à renforcer leur indépendance. Le GRECO note également que les Conseils de discipline des magistrats sont composés seulement de représentants de la Cour suprême et de la Haute Cour d'Arbitrage. En outre, le GRECO prend note des modifications légales concernant la procédure de nomination des juges selon laquelle il semble que l'influence de l'Exécutif pour ce qui est de la nomination des juges à la Cour Suprême et à la Haute Cour commerciale a été légèrement réduite, mais tous les problèmes signalés au paragraphe 149 du Rapport d'évaluation n'ont cependant pas été traités. De plus, pour ce qui est de la définition de la pratique judiciaire (paragraphe 150), rien de nouveau n'a été présenté qui pourrait être considéré comme renforçant l'indépendance de la justice. Le GRECO encourage les autorités russes à traiter les questions encore en suspens dans le cadre de futures mesures de réforme.
54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

55. *Le GRECO a recommandé qu'une formation initiale et continue sur l'éthique soit systématiquement proposée aux juges de tous les niveaux et de tous les rangs, sur la base du « Code de déontologie judiciaire » et d'autres normes pertinentes.*
56. Les autorités russes ont fait savoir que, dans le cadre de la résolution (n° 27) de mai 2007 relative à la responsabilité disciplinaire des juges, le Plenum de la Cour suprême de la Fédération a apporté des éclaircissements aux tribunaux sur les questions d'éthique des juges et

recommandé à l'Académie de Justice de Russie de préparer le module de formation intitulé « l'éthique des juges » destinée à la formation continue et avancée des magistrats et du personnel administratif des tribunaux. En 2008-2009, l'Académie de Justice a élaboré une formation didactique sur ce thème comportant des cours à l'intention des juges et du personnel administratif des tribunaux. La formation comprend des conférences sur les questions de déontologie et autres sujets. En 2009, 2618 juges des tribunaux ordinaires ont participé à la formation dispensée par l'antenne moscovite de l'Académie de formation supérieure. La formation est organisée chaque année. De surcroît, en 2009, la Haute Cour d'Arbitrage de la Fédération a animé une formation sur les questions de lutte contre la corruption à l'intention des juges des tribunaux d'arbitrage. De nouvelles éditions des programmes didactiques de formation ont été préparées pour tenir compte de la spécialisation des juges (droit des sociétés, des titres, des faillites, droit international privé, droit de propriété, des contrats, droit fiscal, administratif, etc.). Une formation a aussi été réalisée sur les questions liées aux amendements légaux et modifications apportées à la loi sur le statut de la magistrature, en rapport avec l'adoption de la loi fédérale (de 2008) sur la lutte contre la corruption, en ce qui concerne les problèmes d'observation, par les juges, des règles de procédure arbitrale et du Code d'éthique des juges, etc. Selon les autorités, la Haute Cour d'Arbitrage mène sans relâche des actions pour que les juges respectent le Code d'éthique et appliquent des règles de conduite déontologiques rigoureuses quand ils rendent la justice. En 2009/2010, les programmes de formation et de qualification ont concerné 1140 juges au total, et ont couvert 9 sessions sur des questions telles que l'éthique de la justice, le statut des juges, à la lumière de la législation nouvelle/modifiée, les mesures de lutte contre la corruption et la responsabilité disciplinaire.

57. Par ailleurs, les autorités russes ont fait valoir que le groupe de travail du Conseil de la magistrature de la Fédération a rédigé un nouveau Code d'éthique pour les juges à partir de plusieurs instruments internationaux tels que la *Charte européenne relative au statut des juges et la Recommandation No. R (94) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges*. La première version du texte contient des dispositions générales sur le Code et son application ; elle définit les obligations qui s'imposent aux juges, les principes et règles qui régissent leur conduite dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs activités extrajudiciaires. Les dispositions finales établissent la règle relative à la responsabilité des juges et donnent la définition de certains termes utilisés dans le Code. Le Conseil de la magistrature a décidé, dans la résolution (n° 253) du 3 décembre 2009, de transmettre le projet de Code au Président de la Fédération, à la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la Haute Cour d'Arbitrage et aux Conseils de la magistrature des sujets de la Fédération afin d'assurer une large consultation publique et présenter une version amendée du projet, pour examen, à la VIIIème assemblée de l'Union des juges de toutes les Russies en 2012 (tenue une fois tous les quatre ans).
58. Le GRECO note que les autorités russes ont non seulement posé les bases pour une formation régulière des juges et des autres personnels des différents types de tribunaux, mais elles se sont aussi lancées dans un processus de rédaction d'un nouveau Code d'éthique des juges en s'inspirant, notamment, des normes-types pertinentes du Conseil de l'Europe. Le GRECO souhaite mettre en avant le travail d'autres commissions du Conseil de l'Europe comme la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) qui revêt une importance particulière à cet égard. Le GRECO note que la formation mise en œuvre a traité des thèmes pertinents dans l'esprit de la recommandation et concerné un nombre considérable de juges.
59. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante

Recommandation xi.

60. *Le GRECO a recommandé de limiter les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité de poursuites au minimum requis dans une société démocratique.*
61. Les autorités russes ont rappelé que les catégories de personnes auxquelles s'applique l'ordonnance spéciale sur la mise en œuvre de poursuites pénales sont énumérées à l'article 447 du Code de procédure pénale de la Fédération : il s'agit, notamment, des membres du Conseil de l'Assemblée fédérale de Russie ; des députés de la Douma d'État et de l'Assemblée fédérale de Russie ; des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération, de la Cour fédérale de compétence générale ou de la Cour fédérale d'arbitrage ; des juges de paix (magistrats) et juges de la Cour constitutionnelle (Charte) d'un sujet de la Fédération ; des jurés issus du grand public, pendant la période où ils rendent la justice ; du Président de la Cour des comptes de la Fédération, des députés et commissaires aux comptes qui en sont membres ; du commissaire aux Droits de l'Homme de la Fédération (Ombudsman) ; de l'ancien Président de la Fédération, des Procureurs, du Président du Comité d'investigation relevant du Bureau du Procureur de la Fédération, des responsables des organes d'investigation, enquêteurs, avocats, membres de la commission électorale et de la commission du référendum habilités à exercer un vote décisif ; des candidats inscrits à la députation de la Douma d'État ou au Parlement d'un sujet de la Fédération. La décision d'intenter des poursuites pénales contre certaines personnes ou de mettre ces personnes en examen, quand des poursuites ont été engagées contre d'autres personnes ou du fait de la commission d'un acte comportant des indices de délit, doit être prise en vertu de l'ordonnance établie par l'article 448 du Code de procédure pénale (CPP) ("mise en œuvre de poursuites pénales").
62. Les autorités ont fait savoir que des modifications ont été apportées à l'article 448 du CPP par le biais de la loi fédérale (n° 280-FZ) portant amendement à certains actes juridiques, qui supprime l'immunité de certaines catégories de fonctionnaires, à savoir les Procureurs, responsables d'organes d'investigation, enquêteurs, avocats (avoués près les tribunaux), députés membres d'un organe législatif (représentatif) du Parlement d'un sujet de la Fédération. Les privilèges conservés par ces responsables du secteur public garantissent leur indépendance et les protègent d'accusations infondées engageant leur responsabilité pénale dans l'exercice de leur pouvoir procédural ; ce sont les conditions spéciales requises pour intenter une action en justice à leur encontre. Ainsi, la décision d'intenter des poursuites judiciaires contre ou de mettre en examen un député (représentant) membre du Parlement d'un sujet de la Fédération, un avocat ou un Procureur sera prise par le responsable de l'organe d'enquête du Comité d'investigation relevant du Bureau du Procureur général de Russie, dans le cas d'un sujet de la Fédération.
63. Les autorités ont aussi fait valoir que le ministère de la Justice a préparé un projet de loi portant amendement au paragraphe 1 de l'article 447 du CPP, selon lequel les catégories de personnes suivantes perdraient aussi leur immunité en cas de poursuites judiciaires, à savoir les avocats, les candidats au Parlement, à la députation des entités constitutives, les membres des commissions électorales et commissions référendaires. Le Gouvernement et le Président de la Fédération de Russie étudient actuellement le projet de législation.
64. Le GRECO rappelle que la Constitution et différentes lois fédérales ont mis en place un régime d'immunités global en cas de poursuites judiciaires et que les articles 447 à 452 du CPP encadrent les procédures spéciales de levée d'immunités. Cette réglementation concerne un grand nombre de catégories de responsables publics. Il semble, au vu des éléments signalés, que l'ouverture d'une action en justice contre les Procureurs, responsables des organes

d'investigation, enquêteurs, avocats et députés (représentants) du Parlement d'un sujet de la Fédération n'est désormais plus soumise à l'autorisation d'une autorité spéciale ; toutefois, une procédure pénale ne peut être intentée que par un agent public qui en est spécialement chargé. Par ailleurs, le gouvernement s'emploie actuellement à modifier les procédures pertinentes touchant d'autres catégories de responsables publics ainsi que les candidats à la députation, telles que prévues à l'article 447 du CPP. Le GRECO pense que les faits nouveaux signalés vont dans la bonne direction. Toutefois, il rappelle le paragraphe 176 du Rapport d'Évaluation qui souligne que *"la portée des immunités semble plus étendue que jamais dans la législation russe"*, à la lumière de laquelle doit être interprétée la présente recommandation, qui invite à ramener les catégories de personnes jouissant de l'immunité de poursuite au « *minimum requis dans une société démocratique* ». Le GRECO est fermement persuadé que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour appliquer complètement la présente recommandation et note que le projet de législation est examiné dans ce sens. Le GRECO maintient sa position selon laquelle le nombre de responsables du secteur public bénéficiant d'immunités demeure très élevé en Russie et encourage fortement les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de réduire les catégories de personnes qui en jouissent, au minimum requis dans une société démocratique.

65. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

66. *Le GRECO a recommandé une révision en profondeur des dispositions juridiques réglementant les procédures actuelles de levée des immunités en vue de leur simplification, et la mise en œuvre de consignes destinées aux agents chargés de l'application des lois et aux juges.*
67. Les autorités russes ont répété que les différentes catégories de personnes auxquelles s'applique l'ordonnance spéciale sur la mise en œuvre de poursuites pénales, sont énumérées à l'article 447 du CPP et que la décision d'ouvrir une action au pénal à leur encontre ou de mettre en examen ces personnes, doit être prise en vertu de l'ordonnance établie par l'article 448 du CPP. Cet article a été amendé par la loi fédérale n° 280-FZ, entraînant ainsi une simplification significative de la procédure de mise en œuvre de poursuites pénales à leur encontre ou de la procédure de mise en examen d'un certain nombre de personnes jouissant d'un statut juridique spécial. Pour prendre la décision d'engager des poursuites pénales contre les députés de la Douma d'État de l'assemblée fédérale de Russie, les membres du Conseil de cette même assemblée, les juges de la Cour constitutionnelle de Russie, de la Cour suprême de la Fédération, de la Haute Cour d'Arbitrage de la Fédération, des tribunaux des sujets de la Fédération, il n'est plus nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un collège composé de trois juges de la Cour suprême qui décident de l'existence d'éléments constitutif d'un délit. Les autorités ont indiqué qu'il suffit, depuis ces amendements, d'obtenir l'accord de la Douma d'État de l'assemblée fédérale de Russie, du Conseil fédéral de cette même assemblée, de la Cour constitutionnelle de la Fédération et du collège supérieur de qualification des juges de la Fédération, pour ce qui est des catégories de fonctionnaires les concernant.
68. Les autorités ont ajouté que la Cour Suprême de la Fédération de Russie a rassemblé un compendium (juin 2010) sur la pratique concernant l'application des dispositions de la partie 52 du CPC sur « Les particularités des procédures dans des affaires pénales intentées à l'encontre de certaines personnes », qui traite des problèmes de procédure rencontrés dans un grand nombre de cas pratiques. Sur la base de cette analyse, le Comité d'investigation placé sous l'autorité du Bureau du Procureur général de la Fédération a adopté des « Lignes directrices

méthodologiques sur les actions en justice contre des catégories de personnes spécifiques qui font l'objet de poursuites pénales » (Ces deux documents ont été fournis au GRECO).

69. Le GRECO prend note des informations fournies indiquant que la procédure de levée d'immunité, telle que décrite dans le rapport d'évaluation (paragraphe 177 à 179), a été simplifiée en ce qui concerne un certain nombre d'agents publics. De plus, les informations communiquées montrent aussi que les Comités d'investigation peuvent désormais se reporter à des directives basées sur une analyse fournie par la Cour suprême de la Fédération. L'EEG se réjouit des progrès réalisés et est d'avis que, même si d'autres mesures supplémentaires pourraient être souhaitables dans ce domaine, notamment concernant les mesures prises en liaison avec la recommandation xi, les autorités se sont mises en conformité avec les conditions posées par l'actuelle recommandation.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiii.

71. *Le GRECO a recommandé de fixer des critères spécifiques et objectifs qui devront être appliqués par le Parlement, la Cour constitutionnelle ou une commission de qualification des juges lorsqu'ils examinent les demandes de levée d'immunité et de veiller à ce que les décisions relatives à l'immunité soient exemptes de toute considération politique et découlent uniquement de l'examen du fond.*
72. Les autorités russes ont indiqué que le Collège supérieur de qualification des juges a préparé, en concertation avec la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute Cour d'Arbitrage, des directives définissant les critères auxquels doivent obéir les collèges de qualification des juges et les tribunaux pour prendre leurs décisions en ce qui concerne les demandes d'ouverture de procédures pénales contre un juge (les textes ont été communiqués au GRECO). Les autorités ont aussi évoqué l'article 448 du CPP et l'article 16 de la loi sur le statut des juges, etc. En ce qui concerne les membres du Parlement, elles ont mentionné l'article 98 de la Constitution, les articles 19 et 20 de la loi fédérale (n° 3-FZ) sur le statut des membres du Conseil de l'Assemblée fédérale de Russie et des députés de la Douma d'État de cette même Assemblée. En outre, elles ont fait valoir qu'une décision de la Cour constitutionnelle du 19 mai 2009 décrivant la nature légale notamment de l'immunité parlementaire précise : *« l'immunité ne peut être considérée comme le privilège personnel du parlementaire, qui l'exonérerait de toute responsabilité dans des délits pénaux et infractions administratives ... l'immunité parlementaire entraîne une protection adéquate du parlementaire dans l'exercice par celui-ci des activités parlementaires admises (jouissance des droits parlementaires, exécution des missions parlementaires) aboutissant à la règle généralement acceptée dans un État de droit selon laquelle le parlementaire n'est pas responsable des actions dans le cadre de son mandat, y compris après l'expiration de ses pouvoirs. En tout état de cause, le parlementaire ne peut être tenu responsable sur le plan pénal ou administratif pour les opinions exprimées, les interventions en parlement ou une position exprimée dans le cadre d'un vote, l'élaboration et la présentation des documents d'action, les contacts nécessaires avec les pouvoirs publics et fonctionnaires de ces derniers, ni pour d'autres actions nées du statut du parlementaire. Dans le même temps, en vertu du principe juridique général qui veut qu'il ne faille pas abuser du droit d'immunité, ce droit ne saurait justifier l'exemption en cas d'insultes publiques, de calomnie et d'autres infractions incompatibles avec la mission de l'institution et le statut du parlementaire en vertu de la loi de la Fédération. »*
73. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui précisent que des lignes directrices ont été établies contenant des critères objectifs à prendre en compte en liaison avec la levée de

l'immunité des juges. Le GRECO note également que la décision de la Cour constitutionnelle concernant l'immunité parlementaire décrit le contenu et la base fondamentale de cette immunité. Cependant, la recommandation actuelle préconise que le Parlement applique des critères lorsqu'il prend des décisions concernant les demandes de levée de l'immunité parlementaire, afin de veiller à ce que ces décisions soient libres de toute considération politique et tiennent compte uniquement du fond de l'affaire. De tels critères ne sont pas précisés dans la décision de la Cour constitutionnelle. Il serait utile qu'ils le soient, de préférence par le Parlement lui-même.

74. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

75. *Le GRECO a recommandé d'amender l'article 104.1-3 du Code pénal afin de rendre possible la confiscation des produits de la corruption en relation avec toutes les infractions de corruption couvertes par le Code pénal et d'autres infractions pouvant être liées à la corruption et permettre l'application de mesures de saisie efficaces en pareils cas, et de réfléchir à la possibilité d'introduire la confiscation in rem dans le droit pénal.*

76. Les autorités russes ont indiqué qu'un projet de législation est en cours d'élaboration au sein du ministère de la Justice en vue de modifier l'article 104 et les articles connexes du Code pénal (CP), conformément aux prescriptions internationales en matière de confiscation et de saisie afin, notamment, d'élargir considérablement le champ d'action des infractions pénales auxquelles peuvent s'appliquer ces mesures. Les autorités ont ajouté qu'un projet de loi (article 174 CP), élargissant la portée des délits pénaux tombant sous le coup d'une confiscation ou d'une saisie est à l'examen devant la Douma d'État depuis le 1^{er} juillet 2010. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (d'examiner l'introduction de la confiscation *in rem*), les autorités ont fait valoir que la Douma d'État de l'assemblée fédérale de Russie a tenu, le 1^{er} juin 2010, une table ronde où elle a examinée la possibilité d'introduire la notion de confiscation *in rem* dans la législation pénale, ce qui a été jugé réalisable dans l'avenir. Une dizaine de parlementaires représentant les commissions pertinentes, des représentants de l'Administration présidentielle, du Gouvernement, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, du Bureau du Procureur général, des organes répressifs, du monde universitaire, de la société civile y ont participé. Cette discussion a conclu que la confiscation "*in rem*" devrait être envisagée comme une solution possible à l'avenir.

77. Le GRECO prend note de la situation décrite par les autorités selon laquelle un projet de législation visant à modifier l'article 104 du CP est en cours ; cela étant, aucun projet de loi définitif ne semble encore être disponible. Il souhaite souligner que le rapport d'évaluation (paragraphe 217) énonce une liste de lacunes dont les autorités doivent tenir compte dans leur travail. Par ailleurs, il apparaît que la confiscation *in rem* pourrait éventuellement être introduite dans la législation pénale ; cependant, aucune initiative concrète n'a été encore prise dans ce sens au niveau gouvernemental, après les discussions de la table ronde à la Douma d'État, à laquelle un certain nombre de parties prenantes ont participé. Cette partie de la recommandation a donc été partiellement mise en œuvre.

78. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

79. *Le GRECO a recommandé d'introduire des activités de formation et des lignes directrices à l'intention des acteurs chargés d'appliquer les mesures de confiscation et les mesures provisoires dans les affaires de corruption, et évaluer l'efficacité du régime de confiscation en recueillant – de façon continue – des informations et des statistiques appropriées et suffisamment détaillées.*
80. Les autorités russes ont signalé que l'Académie du Bureau du Procureur général (y compris les sections de Saint-Pétersbourg, l'Institut de droit d'Irkoutsk ainsi que l'Institut de droit de l'Académie du Bureau du Procureur général, l'Institut de formation et de perfectionnement professionnel des Procureurs de haut rang), le ministère de l'Intérieur, le Service fédéral de contrôle du trafic de stupéfiants, le Service fédéral de sûreté et l'Académie des douanes russes ont tous mis au point des programmes/modules de formation générale et spécialisée pour leurs personnels respectifs, à différents niveaux, axés sur l'application de mesures comme la confiscation et la saisie. Tous ces programmes sont opérationnels depuis 2009 (enquêteurs) et 2010 (procureurs). De surcroît, les autorités ont déclaré que l'Institut de recherche scientifique relevant de l'Académie du Bureau du Procureur général de la Fédération a, en 2009, préparé des recommandations sur les méthodes d'application de la confiscation en tant que mesure de droit pénal. Elles ont signalé aussi que plusieurs entités telles que l'Académie d'administration du ministère de l'Intérieur, l'Académie du Service fédéral de sûreté et l'Institut nord-ouest pour l'amélioration de la qualification des agents du Service fédéral de contrôle du trafic de stupéfiants, ont intégré des questions sur la confiscation de biens en relation avec des délits de corruption dans leurs prochaines études.
81. Les autorités ont, par ailleurs, signalé la réunion du 24 décembre 2009 entre le Groupe d'experts contre la corruption relevant du Groupe de travail inter-départements d'action contre la délinquance économique et les représentants des organes chargés de l'application de la loi afin d'examiner la possibilité d'harmoniser les statistiques des départements, y compris les méthodes d'établissement de ces statistiques afin de pouvoir évaluer l'efficacité de l'application des mesures de confiscation en relation avec les infractions de corruption. Les autorités ont fait valoir que le ministère de l'Intérieur qui enregistre le délit au stade de l'instruction, fournit des statistiques sur les décisions de geler et de confisquer les biens ; les services de la Cour suprême chargés des tribunaux, qui enregistrent les condamnations et notent aussi l'application de mesures telles que la confiscation, ont publié l'ordonnance n° 97 du 20 mai 2009, à l'intention des tribunaux de première instance sur la notification des infractions pénales et la mise en œuvre de mesures telles que la confiscation. Enfin, le ministère de la Justice a établi (par l'acte n° 27 du 1er février 2010), de nouvelles modalités de notification aux départements du Service fédéral des huissiers de justice visant à mettre en évidence les informations sur le nombre de mesures de confiscation ayant été exécutées.
82. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

83. *Le GRECO a recommandé de faire en sorte que les réformes de l'administration publique visant à lutter contre la corruption s'appliquent à un large éventail d'employés / agents publics et non uniquement à la catégorie restreinte des « fonctionnaires ».*

84. Les autorités russes ont mentionné l'adoption des lois fédérales (n° 273-FZ) relative à la lutte contre la corruption et (n° 274-FZ) portant amendement à certains actes juridiques de la Fédération, eu égard à l'adoption de la loi fédérale (n° 274-FZ) sur la lutte anti-corruption et d'autres législations dans le cadre du processus de ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173). Ces lois ont contribué à étendre l'application de différentes mesures de prévention de la corruption et d'établir la responsabilité, en cas de délits de corruption, d'un large éventail d'employés de l'État et des collectivités y compris ceux n'entrant pas dans la catégorie des fonctionnaires. Les actes juridiques qui encadrent les consignes pour la prestation de différents types de services, ont harmonisé les dispositions pour l'établissement de règles et de restrictions pertinentes pour toutes les catégories d'employés de l'administration publique (fonctionnaires de l'État, employés des collectivités, agents des organes chargés de faire respecter la loi, juges, militaires, agents de la Banque de Russie, etc.).
85. Le GRECO prend note des informations fournies qui indiquent clairement qu'une réforme de grande ampleur est en cours en Russie qui déborde largement la fonction publique, et couvrent aussi les agents des organes répressifs, les juges et les militaires. Cependant, l'actuelle recommandation a été adoptée dans le cadre de l'évaluation de l'administration publique au sens plus limité, en tant que distincte des organes d'application de la loi, de la justice ou de l'armée. Le GRECO rappelle que, selon le rapport d'évaluation, il n'avait pas été fourni de définition précise de la notion de 'fonctionnaire' en Russie ; bien qu'il fût précisé que tous les employés du secteur public ne sont pas fonctionnaires. L'actuelle recommandation a été formulée afin d'assurer que les réformes administratives – souvent appelées réformes de la fonction publique – s'appliquent aussi largement que possible afin de faire en sorte que les employés du secteur public – souvent d'un rang inférieur et n'étant pas mandatés pour prendre des décisions, par exemple des secrétaires, assistants, etc. - n'échappent pas aux réformes administratives mises en œuvre dans l'administration et la fonction publiques. Les autorités russes ont ajouté, lors de l'adoption du présent rapport, qu'il y a une intention écrite de couvrir également les catégories de personnel susmentionnées dans le contexte des réformes en cours.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

87. *Le GRECO a recommandé d'adopter en priorité une législation globale détaillée sur l'accès à l'information publique et prendre ensuite des mesures appropriées pour assurer l'application de cette législation dans l'ensemble de l'administration publique et, en particulier, surveiller de façon adéquate sa mise en œuvre.*
88. Les autorités russes ont fait savoir que la loi fédérale (n° 8-FZ) du 9 février 2009 relative à l'accès à l'information sur les activités des organes de l'État et des collectivités locales autonomes, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. En outre, pour assurer la transparence de la justice, la loi fédérale du 22 décembre 2008, relative à l'accès à l'information sur les activités des tribunaux, a pris effet le 1^{er} juillet 2010. Selon les autorités russes, ces lois qui définissent les conditions pour avoir accès à l'information, reposent sur les grands principes de transparence et de disponibilité de l'information, sauf dans les cas prévus par la loi fédérale où l'information est confidentielle pour différentes raisons. Pour appliquer les prescriptions de la nouvelle législation, les organes de l'État et des collectivités locales autonomes ainsi que les tribunaux doivent définir des divisions structurelles appropriées ou habiliter des responsables de l'administration publique, établir leurs droits et obligations en leur conférant un mandat et/ou par d'autres actes juridiques,

réglementer les activités des organes susmentionnés afin d'organiser l'accès à l'information sur leurs activités. Les textes de loi prévoient la possibilité d'interjeter appel à l'encontre de décisions visant à ne pas donner accès aux informations, par la voie hiérarchique dans l'administration puis, devant un tribunal. Les autorités font également valoir que plusieurs autorités ont désormais entamé la rédaction de réglementations internes pour l'application de la loi et aussi entamé des actions de formation pour le personnel concerné. Toutes les institutions ne sont toutefois pas dans ce cas. Enfin, les autorités ont développé un certain nombre d'outils informatiques, tels que des pages Web de diverses autorités et administrations, notamment la justice, pour faciliter l'accès du public aux informations.

89. Le GRECO salue les progrès dont il a été fait état. L'adoption de la législation fédérale relative à l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, après plusieurs tentatives dans ce sens depuis plus d'une décennie, doit être considérée comme une avancée importante dans la Fédération. Cela dit, le GRECO souhaite souligner qu'il n'a pas effectué d'évaluation approfondie de la nouvelle législation dans le cadre de l'actuelle procédure de conformité et qu'il n'est, par conséquent, pas en mesure de se forger une opinion juridique sur le contenu. Le GRECO ne peut ignorer qu'il est d'une importance cruciale d'assurer l'application concrète de cette nouvelle législation fondamentale dont l'adoption devrait être suivie par une phase de mise en œuvre qui nécessitera probablement un effort massif de formation de l'ensemble des personnels de l'administration publique à tous les niveaux, et qu'un plan coordonné d'action à grande échelle serait fort utile pour permettre la mise en œuvre et l'application uniformes de la loi dans toute la Fédération de Russie. Il semble que les autorités ont commencé à mettre en œuvre ce type de mesures sur une grande échelle. Le GRECO est d'avis qu'un certain nombre d'entre elles pourraient être intégrées aux réformes anticorruption de grande ampleur déployées en Russie ou au Plan national anti-corruption (PNAC) au titre de mesure à long terme.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

91. *Le GRECO a recommandé de poursuivre les efforts pour améliorer les procédures administratives et judiciaires pour faire appel contre les arrêts et décisions de l'administration publique et envisager, en tant qu'objectif à long terme, la création d'un système de tribunaux administratifs spécialisés.*
92. Les autorités russes ont soutenu que cette recommandation a été en grande partie mise en œuvre pour les raisons suivantes. Le Code fédéral d'infractions administratives prévoit la possibilité de faire appel des décisions des instances administratives. Le Code fédéral de procédure arbitrale et le Code fédéral de procédure civile définissent les procédures d'appel des décisions administratives concernant les droits des personnes physiques et morales. D'après les autorités, l'absence de lois spéciales sur les tribunaux et procédures administratifs n'empêche pas de poursuivre les violations des droits des individus et des personnes morales devant les tribunaux de compétence générale ou d'arbitrage, puisque la mise en œuvre de cette action obéit aux principes de la justice administrative, y compris aux principes qui prévoient le droit des individus de faire appel d'une décision de justice devant des tribunaux d'instance supérieurs (de grande instance). Dans cette perspective, la Cour suprême de la Fédération a entrepris de modifier l'organisation et réformer le réseau de tribunaux à compétence générale dans le but d'améliorer les recours devant les cours d'appel contre les actes et décisions des organes de l'administration d'État. Par exemple, le Plenum de la Cour suprême a adopté, le 10 février 2009, la résolution n°2 relative à l'examen par les tribunaux des appels contre des décisions, actions

(négligence, omission) des organes de l'exécutif et des collectivités locales autonomes, des responsables publics, des employés de l'État et des collectivités. Cette Résolution traite des appels judiciaires et administratifs à l'encontre d'actes et de décisions des autorités de l'administration, entre autres, dont les actes peuvent être contestés en appel, et d'autres aspects procéduraux pertinents concernant la manière dont ces affaires doivent être traitées. La moitié des appels traités par la Cour suprême en 2010 concernent des actes ou décisions administratifs. Qui plus est, les autorités ont indiqué que la mise en œuvre des procédures devant la cour d'appel administrative pour contester les mesures et décisions des organes d'État n'est pas l'apanage de la seule cour d'appel ; la plupart des instances fédérales de l'exécutif ont mis en place des mécanismes administratifs qui prévoient l'examen des réclamations au cours de l'instruction (administrative), par exemple au sein des services fiscaux, apparemment rapide et peu onéreux. Enfin, une table ronde sur le rôle et le lieu de la justice administrative a été organisée par la Douma d'État en décembre 2009, et un projet de loi sur la justice administrative fédérale est à l'examen à la Douma d'État.

93. Le GRECO rappelle la situation en ce qui concerne la contestation des décisions administratives, telle que décrite dans le rapport d'évaluation : *“L'article 46 de la Constitution stipule que tout individu doit avoir la possibilité de faire valoir ses droits et libertés devant un tribunal et que les décisions et les actes (ou négligences) des organes de l'État, des organes de l'autonomie locale, des organismes publics et de leurs représentants peuvent être contestés devant un tribunal.”* (paragraphe 246). *“La législation de la Fédération prévoit la possibilité de faire appel des décisions administratives devant un tribunal. Sont également possibles les recours administratifs à l'encontre de décisions particulières de certaines autorités, par exemple l'huissier fédéral ou les autorités de justice pénale, conformément au Code de procédure pénale. Cependant, il n'existe pas de procédure administrative générale de contestation des décisions administratives. L'EEG a été informée qu'un projet de loi sur l'uniformisation des procédures administratives et la création de tribunaux administratifs et de procédures judiciaires de droit administratif est en cours d'examen à la Douma. Toutefois, selon les informations recueillies par l'EEG lors de la visite sur place, les chances d'adoption de cette nouvelle législation sont incertaines.”* (paragraphe 247).
94. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités qui ne font apparaître aucun changement majeur par rapport à la situation telle que décrite dans le rapport d'évaluation. Il n'existe toujours pas de procédure générale d'appel administrative et les appels en la matière sont toujours traités par les tribunaux ordinaires ; ce système a été jugé inadapté dans le rapport d'évaluation (paragraphe 286). Les nouveaux éléments dont il a été fait état, à savoir la résolution de la Cour suprême et certaines initiatives de la Douma d'État, confirment la prise de conscience de la nécessité d'entreprendre des réformes dans ce domaine. Même si aucune réforme juridiques substantielles dans le secteur de la justice administrative n'ont été examinées, les mesures prises constituent un certain progrès.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

96. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures vigoureuses pour assurer que le recrutement des fonctionnaires se déroule en pratique conformément aux principes énoncés dans la législation pertinente (par exemple, publication des postes vacants, concurrence équitable entre les candidats et évitement des conflits d'intérêts) et pour assurer que ces principes soient aussi respectés, le cas échéant, lors du recrutement des autres catégories d'employés de l'administration publique.*

97. Les autorités russes ont indiqué que l'adoption de la loi fédérale (n° 273-FZ du 25 décembre 2008) relative à la lutte contre la corruption a introduit (dans son article 10) la notion de 'conflit d'intérêts' dans l'administration publique d'État et des collectivités. Cette notion s'applique aux situations où l'intérêt personnel (direct ou indirect) d'un agent de l'État ou d'une collectivité locale influence ou peut influencer l'accomplissement de ses activités officielles, ce qui peut porter préjudice aux droits et intérêts légitimes des citoyens, des organisations et des organes publics. L'article 11 de la loi établit l'ordonnance sur la prévention et la résolution de ces conflits d'intérêt dans l'administration d'État et des collectivités. Se référant à cette législation, combinée à l'obligation de publier les postes vacants et les règles de recrutement par concours des fonctionnaires de l'État, conformément aux dispositions de la loi fédérale (n° 79-FZ de 2004) sur la fonction publique d'État, l'ordonnance (n° 112 de 2005) du Président de la Fédération sur le recrutement par concours dans la fonction publique d'État ainsi que la loi fédérale (n° 25-FZ de 2007) sur la fonction publique des collectivités, les autorités ont fait valoir que des textes d'application ont été pris pour mettre en œuvre cette dernière législation. Afin de garantir que le recrutement dans la fonction publique d'État et des collectivités se déroule conformément à la loi, les organes répressifs procèdent à des contrôles réguliers. En 2009, le Ministère public a révélé 263 715 atteintes aux lois relatives à la fonction publique d'État et des collectivités, et à l'action anti-corruption (en 2008, on en comptait 208 284).
98. Le GRECO prend note des informations fournies. Pour commencer, il rappelle que les dispositions sur le recrutement dans la fonction publique, en tant que telles, n'ont pas été contestées dans le rapport d'évaluation (paragraphe 287), mais plutôt leur mise en application dans la pratique. Il note à cet égard que la loi relative à la lutte contre la corruption prévoit d'autres réglementations en ce qui concerne la conduite des responsables publics lors du processus de recrutement afin de prévenir les conflits d'intérêt. Il semblerait que le Ministère public exerce un rôle de supervision sur la mise en œuvre de ces lois. Les données sur les cas de violation de ces lois ayant été détectés, reflètent l'ampleur des problèmes de fonctionnement du système. D'une part, le GRECO est d'avis que les éléments signalés par les autorités témoignent de l'introduction de mesures générales, susceptibles de remédier dans une certaine mesure aux problèmes de recrutement et, éventuellement, à d'autres difficultés relatives à l'application de la législation comme prévu. D'autre part, il est loin d'être convaincu que la multiplication des législations et des règles contre les conflits d'intérêts, combiné à des mesures répressives comme celles décrites, soient suffisants pour faire naître une nouvelle culture au sein de l'administration publique, tel que prévu dans la législation. D'autres initiatives, comme les mesures de sensibilisation et d'éducation à long terme, appliquées de préférence au sein même de l'administration / fonction publiques, sembleraient mieux adaptés au regard des problèmes décrits.
99. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

100. *Le GRECO a recommandé de passer en revue les mesures existantes visant à prévenir les conflits d'intérêts afin de préciser leur champ d'application à l'égard des agents publics et des membres de leur famille, de remédier aux lacunes identifiées et d'assurer une pleine application en pratique des mesures nécessaires.*
101. Les autorités russes ont précisé que les dispositions sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, établies par les lois fédérales relatives à la lutte contre la corruption et à la fonction publique d'État, prennent aussi en compte des situations d'intérêts antagonistes où des agents

publics, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, obtiennent des avantages pour eux-mêmes et pour de tierces personnes, dont des membres de leurs familles. Qui plus est, les départements spécialisés du Ministère public chargés de superviser l'exécution des lois anti-corruption, procèdent à des contrôles réguliers de leur mise en œuvre, réglementant les questions de détection et de prévention des conflits d'intérêts (tels qu'institués en vertu de la recommandation xix). Les résultats de cette supervision figurent dans un rapport au Conseil présidentiel d'action anti-corruption.

102. Les autorités ont fait valoir en outre que le Service juridique d'État du Président de la Fédération a préparé des projets de décrets présidentiels sur la « Commission pour le respect des obligations et des règles de conduite des fonctionnaires fédéraux dans l'exercice de leurs fonctions et de gestion des conflits d'intérêts » et sur les « Mesures pour la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption ». L'ancien projet d'ordonnance, adopté par Décret présidentiel le 1^{er} juillet 2010, prévoit que le respect des normes de conduite des personnes exerçant des fonctions au sein de l'administration publique fédérale et la résolution des conflits d'intérêts, doivent être examinés par des commissions spéciales. Ce dernier projet d'ordonnance stipule que l'article 12 de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption s'applique et prévoit, notamment, que les hauts fonctionnaires exerçant certaines fonctions au sein de l'administration fédérale, ont le droit, dans les 2 ans suivant leur démission, d'occuper des emplois (d'une certaine catégorie) dans le secteur privé que s'ils ont obtenu l'accord de la commission compétente. L'application du Décret présidentiel a été examinée par le Conseil présidentiel pour l'action contre la corruption, et il a été décidé de confier au ministère de la Santé et du Développement social la responsabilité de rendre compte trimestriellement des travaux des commissions ainsi que des diverses autorités aux niveaux des districts et local, le Département du Président de la Fédération de Russie étant quant à lui chargé d'évaluer et d'analyser les résultats.
103. Les autorités ont aussi signalé que les projets de réglementation concernant le travail des nouvelles commissions approuvées par le Conseil d'action anti-corruption, sont actuellement en instance devant le gouvernement. Il est aussi envisagé de créer des services de ressources humaines dans les organes d'État fédéraux afin de préparer les activités des nouvelles commissions. Les dispositions sur la section du département des ressources humaines chargée de la prévention de la corruption et d'autres infractions dans un organisme d'État fédéral, ont été adoptées le 18 Février 2010 (n° 647p-P16) par le vice-chef du gouvernement russe et le directeur de l'administration gouvernementale.
104. Le GRECO prend note des informations fournies en ce qui concerne la recommandation xx ainsi que les parties pertinentes des mesures signalées au titre de la recommandation xix. Il s'ensuit que les autorités russes préparent actuellement un certain nombre de mesures afin d'améliorer la mise en œuvre des réglementations existantes pour prévenir et dépister les situations de conflits d'intérêt. La création de commissions spéciales dotées de fonctions de contrôle, semble être particulièrement intéressante en tant qu'élément proactif venant compléter les dispositions stables existantes. Il reste que ces réformes ne sont pas encore mises en œuvre et que leurs éventuelles incidences dans la pratique ne peuvent d'évidence pas être évaluées à ce stade.
105. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

106. *Le GRECO a recommandé d'éliminer la pratique consistant à accepter des cadeaux substantiels, sous quelle forme que ce soit, dans l'administration publique et d'examiner la possibilité de supprimer la justification légale de ces cadeaux figurant à l'article 575 du Code civil.*
107. Les autorités russes ont signalé que le ministère de la Santé et du Développement social de la Fédération a soumis au gouvernement, le 28 mai 2010, un projet de loi fédéral portant amendement de certains actes juridiques, qui prévoit de modifier l'article 575 du Code civil (interdiction des cadeaux dépassant une certaine valeur) et un grand nombre d'autres lois contenant des dispositions analogues. Le projet dispose qu'il sera interdit d'offrir des cadeaux aux personnes exerçant des fonctions au sein de l'administration d'État fédérale, de l'administration d'État des sujets de la Fédération, des collectivités ; aux agents de l'État et aux fonctionnaires, aux agents des collectivités et aux employés de la Banque de Russie. De surcroît, selon le projet, les cadeaux reçus pour des 'raisons de protocole' sont réputés appartenir à l'État. Les autorités ont aussi fait valoir que l'interdiction d'accepter des cadeaux doit être reprise dans plusieurs codes d'éthique.
108. Le GRECO salue la volonté affichée de légiférer contre une pratique ancienne en Russie qui consiste à offrir et recevoir des cadeaux à l'occasion de certaines occasions, dans toute une série de sphères différentes du secteur public. Si cette législation devait être adoptée, le GRECO pense qu'il sera nécessaire de la compléter par des campagnes massives de sensibilisation de l'opinion puisque le fait d'offrir et recevoir des cadeaux semble être solidement ancré dans la société russe. Il reste que le projet de législation pertinent est en cours d'examen par le gouvernement.
109. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

110. *Le GRECO a recommandé d'introduire des règles / lignes directrices exigeant clairement des employés / agents publics qu'ils fassent une déclaration en cas de soupçons de corruption, d'assurer une protection spécifique aux personnes qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique (« donneurs d'alerte ») pour éviter des conséquences négatives à leur égard, et d'apporter une formation systématique en ce domaine à l'ensemble des personnels concernés.*
111. Les autorités russes ont indiqué que l'obligation qu'ont les agents de l'État et des collectivités d'informer le représentant de l'employeur, les organes de répression ou d'autres instances de l'État au sujet de toutes les démarches dont ils ont été l'objet de la part de tierces personnes cherchant à les inciter à commettre des infractions de corruption, est établie par l'article 9 de la loi fédérale (n° 273-FZ de 2008) relative à la lutte contre la corruption. Cette obligation s'impose aux agents du secteur public et ne pas la respecter constitue une infraction passible de sanctions disciplinaires et/ou pénales. Les autorités ont fait valoir que l'immense majorité des organes fédéraux de l'exécutif tels que les ministères fédéraux, le Bureau du Procureur général et un certain nombre d'organes chargés de faire respecter la loi ont adopté et publié leurs propres réglementations détaillées dans ce domaine, tandis que d'autres instances s'y emploient. Le processus est contrôlé par le Bureau du Procureur général. Les autorités ont aussi fait observer que le ministère de la Santé et du Développement social a élaboré, avec la coopération du ministère des Finances, du ministère du Développement économique, du ministère des Régions

de Russie et du ministère de la Justice, des “recommandations méthodologiques” concernant l’ordonnance sur la déclaration au représentant de l’employeur des faits incriminés, lorsqu’un responsable de l’État ou des collectivités a été incité à commettre des infractions de corruption, conformément à la section 5 de l’article 9 de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption.

112. Les autorités ont indiqué par ailleurs qu’aux termes de la section 4 de l’article 9 de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption, un agent de l’État (fonctionnaire) ou des collectivités locales qui informe le représentant de l’employeur, doit être placé sous la protection de l’État conformément aux lois de la Fédération. En outre, le Bureau du Procureur général a préparé un projet de loi fédérale portant amendement à certains actes juridiques afin de protéger les personnes qui font une déclaration spontanée quand elles soupçonnent des faits de corruption au sein de l’administration d’État. Les modifications dans ce sens doivent être apportées au Code fédéral du travail et à la loi fédérale (n° 119-FZ de 2004) relative à la protection, par l’État, des victimes, témoins et autres intervenants dans une procédure pénale. Qui plus est, le projet de loi prévoit des mesures garantissant la protection des organisations commerciales et autres contre des actions en justice dénuées de fondement pour avoir déclaré des faits liés à la corruption.
113. Les autorités russes ont dit que de nombreuses activités de formation sur la lutte contre la corruption ont été menées et qu’il est prévu d’y inclure, à compter de 2010, les questions de notification des faits de corruption (section 5 de l’article 9 de la loi fédérale relative à la lutte contre la corruption). Les institutions suivantes doivent dispenser une telle formation : le ministère de l’Intérieur et son Académie d’administration, le Service fédéral de sûreté et le Service fédéral de contrôle du trafic de stupéfiant pour le personnel des organes chargés de faire respecter la loi, l’Institut de formation avancée du personnel de haut niveau de l’Académie du Ministère public à l’intention des employés du Ministère public et des Comités d’investigation. De plus, les professeurs et maîtres de conférence de l’Académie du Ministère public participent automatiquement aux différents événements prévus pour la formation avancée des agents de l’administration centrale du Ministère public des sujets de la Fédération ainsi que des services d’enquête du Comité d’investigation relevant du Bureau du Procureur général. L’Institut de formation avancée de l’Académie du Ministère public a élaboré et publié un programme de formation intitulé “Supervision, par les Procureurs, de l’exécution des lois relatives à la lutte contre la corruption” et un livre de matériels pédagogiques est en cours de préparation (disponible d’ici le 3^{ème} trimestre 2010), etc. Les autorités ont, enfin, signalé l’adoption, le 29 juin 2009, de l’ordonnance (n° 435-rp) du Président de la Fédération sur l’organisation de la formation avancée des agents de l’État fédéral (fonctionnaires) dont les activités officielles englobent la lutte anti-corruption. Selon cette ordonnance, l’Institut éducatif fédéral de formation professionnelle avancée (“Académie de la fonction publique d’État de Russie”) doit mettre en œuvre l’ordonnance. D’ici fin 2010, une formation poussée aura été dispensée à l’intention de quelque 500 employés de l’État fédéral (fonctionnaires). Il est en outre prévu de dispenser cette formation à intervalles réguliers.
114. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la première partie de la recommandation relative à la déclaration de soupçons de corruption, il semble que cette obligation soit limitée aux situations où le responsable public a reçu personnellement une proposition ou offre de même nature pouvant s’apparenter à la corruption. Les autorités n’ont pas évoqué de règles/directives générales pour signaler toutes les formes de corruption rencontrées par un responsable public. Le GRECO encourage par conséquent les autorités russes à élargir le champ des notifications à faire. Pour en venir à la deuxième partie de la recommandation, à savoir la protection des personnes qui signalent des cas de corruption (“les donneurs d’alerte”), le GRECO note avec intérêt que des règles générales dans ce sens figurent dans la loi fédérale

relative à la lutte contre la corruption et que de nouvelles dispositions doivent être ajoutées à d'autres lois pertinentes, comme le Code du travail. Enfin, le GRECO note que les autorités s'emploient actuellement à mettre au point les détails de la formation des responsables publics après l'adoption de la loi fédérale anti-corruption. Il semble que, jusqu'à présent, l'accent ait été mis sur la formation du personnel des divers organes chargés de faire appliquer la loi. Eu égard aux très nombreux fonctionnaires/agents du secteur public de la Fédération, le GRECO considère de la plus haute importance de mettre en place une formation massive, axée sur la prévention, de ces catégories de personnel. A cet égard, il note que la formation élargie des fonctionnaires et des agents publics se trouve apparemment au stade de la préparation et qu'un nombre assez restreint de responsables publics (quelque 500 personnes) est concerné. Le GRECO se réjouit de voir que les autorités ont l'intention d'accorder plus de poids à ce type de formation à intervalles réguliers.

115. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii.

116. *Le GRECO a recommandé d'élaborer et promulguer un modèle de Code de conduite / d'éthique pour les employés / agents publics, fonctionnaires y compris, pouvant être adapté afin de tenir compte des besoins spécifiques des différents secteurs de l'administration publique et assurer son application concrète, y compris en offrant une formation adéquate à l'ensemble des personnels concernés.*

117. Les autorités russes ont fait part de la signature, le 16 juillet 2009, par le Président de la Fédération, d'une version actualisée de l'ordonnance (n° 885 de 2002) sur l'adoption de règles générales de conduite des employés de l'État, dont les fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions. Ces règles sont contraignantes. De plus, elles ont fait valoir que le ministère de la Santé et du Développement social a préparé un modèle de code d'éthique/de conduite pour les agents du secteur public (fonctionnaires) qui s'inspire des dispositions du code de conduite de l'ONU pour les fonctionnaires internationaux, de la résolution 51/59 de l'Assemblée générale de 1997 et de la recommandation No. R (2000) 10 du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics. Le projet de code-type a été soumis, pour examen et approbation, au Présidium du Conseil présidentiel d'action anti-corruption ; il sera ensuite transmis aux organes d'État en tant que modèle pour leurs propres codes d'éthique (conduite). Le texte du projet de Code a été soumis au GRECO. Les autorités ont aussi évoqué les codes en vigueur dans certaines parties du secteur public.

118. Le GRECO prend note des informations fournies selon lesquelles l'ordonnance présidentielle de juin 2002 sur règles générales de conduite des employés de l'État dans l'exercice de leurs fonctions a été mise à jour en 2009 et la rédaction d'un code-type d'éthique basé sur les normes internationales est quasiment achevée. Le GRECO se félicite de ce processus, qui devra à l'évidence être suivi d'une phase de mise en œuvre, une fois le code-type adopté.

119. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv.

120. *Le GRECO a recommandé d'adopter les mesures législatives nécessaires pour établir la responsabilité des personnes morales dans les infractions de corruption et prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en pareils cas, y compris des sanctions pécuniaires, conformément aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
121. Les autorités russes ont fait valoir que, vu les ratifications de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n°173) ainsi que l'adoption de la loi fédérale (n° 273-FZ de 2008) sur la lutte contre la corruption, la Fédération a adopté la loi fédérale portant amendement à certains actes juridiques qui modifie, notamment, le Code des infractions administratives (CIA) de la Fédération. De ce fait, l'article 19.28 concernant la rémunération illégale pour le compte d'une personne morale a été ajouté à ce Code afin d'établir la responsabilité administrative pour, notamment, les infractions de corruption et les transferts illicites d'argent, de titres ou d'autres biens. En outre, l'article 19.28 du CIA prévoit des sanctions sous forme d'amendes administratives allant jusqu'à trois fois le montant des sommes transférées, de la valeur des titres, d'autres biens et services rendus de nature matérielle, mais supérieur à un million de roubles (EUR 24 000), qui viennent s'ajouter à la confiscation de l'argent viré, des titres et autres biens. Les autorités ont ajoutés qu'en Russie, dans certains cas, une personne physique (par exemple le dirigeant d'une société) a été condamné pour avoir versé un pot-de-vin au sens de l'article 291 du CP et la société pour avoir versé une récompense (gratification) illégale en vertu de l'article 19.28 CIA pour le même acte.
122. Le GRECO rappelle la formulation de l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption qui stipule que *“les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des infractions de corruption active, de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux établies en vertu de la présente Convention ...”*. Les infractions pénales de corruption sont énoncées dans le Code pénal (CP) russe qui dispose, dans son l'article 19, que la responsabilité pénale des seules personnes physiques peut être engagée. Le GRECO sait bien que la Convention pénale n'impose pas d'établir la responsabilité pénale ; il reste qu'elle oblige les États à instituer une certaine forme de responsabilité pour les infractions pénales de corruption. En Russie, coexistent les infractions administratives de corruption en application du CIA et les infractions pénales de corruption en vertu du CP. Le GRECO reconnaît que la responsabilité administrative des personnes morales est engagée en cas de violation des dispositions du CIA ; pour autant, les éléments fournis par les autorités russes ne lient pas cette responsabilité à certaines infractions de corruption pertinentes prévues dans le Code pénal. Un autre problème est que l'engagement de la responsabilité administrative pour des infractions administratives, au titre de l'article 19.28 CIA, pourrait trouver à s'appliquer dans des situations où le délit pénal de corruption est également retenu. Or, il s'agit là de deux infractions différentes (même si elles concernent le même acte) et les éléments des infractions administratives de corruption ne sont pas les mêmes que ceux des délits pénaux de corruption ; ainsi, l'offre d'un pot-de-vin, qui doit être incriminée en tant que corruption conformément à la Convention, ne serait pas couverte par l'article 19.28 CIA, dont les dispositions se bornent à couvrir le « transfert illégal d'argent, de titres et de fonctions » et ne couvre pas l'offre. Pour conclure, il s'ensuit que le changement introduit au Code des infractions administratives, à savoir l'introduction d'une infraction administrative concernant les personnes morales à l'article 19.28 CIA, ne satisfait pas aux prescriptions de l'article 18 de la Convention pénale qui demande d'établir la forme de responsabilité des personnes morales pour ce qui est de la corruption active, du trafic d'influence et du blanchiment d'argent établis conformément à la Convention.

123. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxv.

124. *Le GRECO a recommandé de mettre en place une formation spéciale et/ou établir à l'intention des autorités fiscales des lignes directrices adaptées sur la détection des infractions de corruption et sur l'obligation de déclaration qui leur incombe aux termes de la loi.*

125. Les autorités russes ont signalé que, le 31 décembre 2009, le directeur de l'administration fiscale fédérale a adopté des directives pour le dépistage des infractions liées à la corruption commises en son sein (ordonnance n° MM-7-4/737@). Y sont aussi énoncées les mesures à prendre contre les auteurs des délits, avec des renvois à la législation pertinente ; les mesures de prévention en ce qui concerne les infractions etc. Par ailleurs, le 19 janvier 2010, le Directeur du Fisc a approuvé un programme pour combattre la corruption au sein des instances fiscales (ordonnance n° MM-7-4/12@), mettant en œuvre des mesures générales anti-corruption pour, par exemple, prévenir les conflits d'intérêts et notifier aux organes chargés de l'application de la loi les indices de corruption au sein des services fiscaux. De plus, les autorités ont fait savoir qu'une formation avancée est dispensée aux fonctionnaires de l'administration fédérale fiscale, selon les programmes éducatifs prévus par l'ordonnance étatique sur la formation et la reconversion professionnelles des fonctionnaires fédéraux, dans le cadre du budget fédéral de 2010 ; et qu'une formation professionnelle supplémentaire contre la corruption est prévue en 2010, à l'intention des fonctionnaires, dans les instituts d'enseignement relevant des services de l'administration fiscale.

126. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite des progrès signalés qui vont dans le sens des prescriptions de la recommandation. Les autorités sont encouragées à organiser sur une base régulière la formation professionnelle des agents du fisc.

127. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xxvi.

128. *Le GRECO a recommandé d'encourager les auditeurs et autres professions juridiques et de conseil à déclarer les soupçons de corruption aux autorités compétentes.*

129. Les autorités ont fait savoir que le Bureau du Procureur général de la Fédération a adopté des mesures pour stimuler la coopération avec les associations professionnelles de commissaires aux comptes, avocats et notaires dans le domaine de la lutte contre la corruption en ce qui concerne, notamment, la communication aux organes compétents chargés de l'application de la loi des éléments d'infractions de corruption qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs activités. À la suite d'une réunion (le 19 novembre 2009) entre les représentants du Bureau du Procureur général et les Chambres de notaires des sujets de la Fédération, le Procureur général a adopté une résolution qui contient des dispositions obligeant les notaires à informer les autorités compétentes de l'État des faits de corruption qu'ils constatent. De plus, la Cour des comptes russe a élaboré des directives sur la notification des faits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, pour la formation des commissaires aux comptes. Le 30 novembre 2009, le Conseil de la Cour des comptes a pris la décision d'inclure des dispositions obligeant les commissaires aux comptes à déclarer les éléments d'infractions de corruption aux organes chargés de faire appliquer la loi. De surcroît, à l'initiative du Bureau du Procureur général, le ministère des Finances de la Fédération a adressé (le 24 mars 2010) une lettre d'information aux

organisations autonomes de commissaires aux comptes sur la possibilité de récompenser ceux d'entre eux qui déclarent aux autorités compétentes leurs soupçons en matière de corruption, et sur l'organisation d'une formation adéquate pour leurs confrères du secteur privé. Les autorités ont indiqué, par ailleurs, que la Chambre fédérale des avocats (avoués) a fait part de son désir de participer à la réalisation de ces activités.

130. Le GRECO prend note des informations fournies qui, pour des raisons naturelles, sont plus abondantes en ce qui concerne les mesures prises ou en cours au sein du secteur public. Les mesures signalées en ce qui concerne les vérificateurs aux comptes ou professions juridiques du secteur privé sont plus floues ; cela dit, la recommandation stipule seulement d' "encourager" les représentants de ces professions libérales.
131. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

132. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Fédération de Russie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante un peu plus d'un tiers des recommandations contenues dans le Rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints.** Les recommandations i, ii, vi, x, xii, xv et xxv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations viii et xxvi ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, v, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi, xvii, xviii et xix-xxiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv et xxiv n'ont pas été mises en œuvre.
133. Il a été adressé à la Fédération de Russie un grand nombre de recommandations dans le cadre des premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation. Certaines de ces recommandations nécessitent des mesures de fond, parmi lesquelles l'établissement d'une base claire pour la politique nationale anti-corruption, des réformes législatives de grande ampleur et des changements d'organisation au sein de l'administration publique, des instances chargées de faire respecter la loi, de la justice ainsi qu'en relation avec la société civile. Il va de soi que la tâche à accomplir en seulement 18 mois est immense. C'est pourquoi le GRECO est satisfait que les autorités russes aient traité la grande majorité des recommandations, même si un peu plus d'un tiers d'entre elles seulement peuvent être jugées comme entièrement mises en œuvre. L'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption accompagnée d'un plan national anti-corruption pour 2010/2011 pour la mise en œuvre de la stratégie est, d'évidence, une avancée majeure, comme l'est l'adoption d'une législation générale sur l'accès aux documents et informations publics dans différentes sphères de l'administration publique. Cela dit, on ne peut pas ignorer que les recommandations nécessitent, pour la plupart d'entre elles, davantage d'attention de la part des autorités et, des questions comme l'immunité pénale des responsables publics et l'indépendance de la justice, semblent être particulièrement décisives à cet égard. Le GRECO note que plusieurs recommandations demandent des réformes législatives qui ont été lancées mais ne sont pas encore achevées, et que de nombreuses recommandations portent davantage sur la mise en œuvre des réformes juridiques que sur l'adoption de nouvelles législations ou règles. Par ailleurs, le GRECO note que le Ministère public joue un rôle crucial dans le processus global de réforme, eu égard non seulement à sa position en tant que chef de file par rapport aux tâches générales des organes chargés de faire respecter la loi, mais aussi en tant que dispositif de contrôle et de supervision pour la fonction publique. Le GRECO note également que la formation dont il a été question s'adresse, pour l'essentiel, aux instances répressives, principalement au Ministère public et aux représentants des services de répression. Cette façon de procéder suggère qu'un système particulièrement répressif existe en Russie en ce

qui concerne la lutte contre la corruption. Le GRECO souhaite insister sur la nécessité de mettre davantage l'accent sur les mesures de prévention hors du secteur de la justice pénale telles que la formation des agents de la fonction publique. L'adoption de la législation relative à l'accès aux documents publics, par exemple, nécessiterait des directives et une action de formation de grande ampleur des agents publics dans tous les domaines de l'administration aux niveaux central, régional et local afin d'être efficace dans la pratique. De plus, les mécanismes de suivi existants concernant la lutte contre la corruption, en particulier concernant l'évaluation de l'impact des mesures de lutte contre la corruption adoptées dans divers secteurs, tireraient profit de l'adjonction d'un apport plus important émanant de représentants de la société civile, comme des organisations internationales non gouvernementales intervenant dans la lutte contre la corruption.

134. Le GRECO invite le Chef de la délégation de la Fédération de Russie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations le 30 juin 2012 au plus tard.
135. Enfin, le GRECO invite les autorités russes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.